> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Dr. R.A.H. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA  Den Haag

**Raad voor het openbaar bestuur**

Korte Voorhout 7
2511 CW  Den Haag

Postbus 20011
2500 EA  Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

**Kenmerk**
2013-0000498679

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**
1

Datum 23 augustus 2013
Betreft Werkprogramma 2014

Geachte minister Plasterk,

Hierbij biedt de Raad voor het openbaar bestuur u zijn voornemens voor het werkprogramma 2014 ter vaststelling aan. Deze zijn gebaseerd op diverse gesprekken met ambtenaren, betrokkenen en deskundigen. Zij sluiten aan bij het beleid van dit kabinet en zijn tegelijk gericht op de nieuwe ontwikkelingen die door dat beleid in gang zijn gezet. Het advies over de positie en rol van de rijksdienst kijkt wat verder vooruit en is gericht op de vraag hoe de rijksoverheid zich op de middellange termijn verder kan ontwikkelen om beter te zijn toegerust op de complexe opgaven die in het komende decennium de aandacht vragen.

Op 1 juli 2013 is de vijfde raadsperiode van deze Raad ingegaan. Daartoe zijn vier nieuwe raadsleden benoemd, terwijl de voorzitter en één raadslid zijn herbenoemd. Van drie andere leden loopt de zittingstermijn later in deze raadsperiode af. Ter voorbereiding van de nieuwe raadsperiode heeft de Raad in de afgelopen periode een zelfevaluatie uitgevoerd  en een externe toetsing laten uitvoeren. In september van dit jaar zal de Raad in zijn nieuwe samenstelling conclusies trekken uit deze exercities. Die conclusies zal de Raad uiteraard ook bespreken met  zijn opdrachtgevers: het kabinet en het parlement.  Dat kan wellicht ook leiden tot een bijstelling van het werkprogramma of andere accenten in de adviestrajecten. Het voorgenomen werkprogramma bestaat uit vier adviestrajecten:

## 1. De vitaliteit van het lokaal bestuur

Het lokale bestuur staat in deze jaren in het middelpunt van veel bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. De rijksoverheid decentraliseert een aantal zware taken naar het lokaal bestuur. De verhouding tussen overheid en burgers ondergaat mede daardoor aanzienlijke veranderingen. Maar er zijn ook autonome maatschappelijke ontwikkelingen die kort kunnen worden aangeduid als de horizontalisering van de samenleving. Dit komt onder meer tot uitdrukking in tal van burger- en private initiatieven, die vaak een lokaal karakter hebben. Ook vergt de uitvoering van lokale taken vaak intensieve samenwerking met andere gemeenten, maar ook met semi-publieke en private instellingen, zoals scholen, woningcorporaties, zorginstellingen en bedrijven. Hoe gaan bestuurders daarmee

om en welke eisen stelt dit aan hun functioneren? En welke betekenis hebben deze ontwikkelingen voor de werking van de lokale democratie? En voor de positie en rol van de burgemeester? Op veel plekken in het land, vaak mede in gang gezet of ondersteund door het ministerie van BZK, wordt nagedacht over deze ontwikkelingen en wordt ook wetenschappelijk onderzoek verricht. De Raad stelt zich ten doel om te analyseren wat de belangrijkste ontwikkelingen hierbij zijn en welke betekenis daaraan moet worden toegekend. Versterken zij elkaar of werken zij in tegengesteld richtingen? Hoe ingrijpend zijn deze ontwikkelingen, en is aanvullend beleid nodig, ook van rijkswege, om de publieke doelstellingen te kunnen doen slagen? Dit adviestraject zal in nauwe samenspraak met het ministerie, de VNG en lokale bestuurders nader worden uitgewerkt en moet uitmonden in een strategisch advies met concrete handelingsperspectieven voor diverse actoren.

## 2. Prettig contact met de overheid

De overheid is er om het algemeen belang te behartigen. Zij doet dit voor een belangrijk deel door het nemen van besluiten waarin de rechtspositie van een of meer burgers wordt vastgelegd. De overheid behartigt het algemeen belang het beste wanneer haar besluiten niet alleen in overeenstemming zijn met het recht, maar ook recht doen aan de daarbij betrokken belangen en door de betrokken burgers worden aanvaard. Dit is nu vaak nog onvoldoende het geval zoals onder meer blijkt uit onderzoek naar de ontevredenheid van burgers. De rijksoverheid heeft met behulp van het project ‘Prettig contact met de overheid’ stappen gezet om hierin verbetering te brengen door een meer open en oplossingsgerichte aanpak te kiezen. Daarbij zijn significante successen geboekt: een sterke daling van klachtenprocedures, een kortere doorlooptijd van procedures en kostenbesparingen. Toch is het in de laatste jaren nog niet goed gelukt om deze nieuwe benadering ook buiten de initiële pioniersprojecten te verbreden en te verankeren. Er lijkt een moeilijk te beslechten spanning te bestaan tussen enerzijds de overheidsstructuren en de bureaucratisch-juridische cultuur rondom het nemen van besluiten en anderzijds de leefwereld van burgers. De informele aanpak stelt nieuwe, andere eisen aan de professionaliteit van ambtenaren en ook aan het midden- en topmanagement. Ook zijn er nieuwe vragen met betrekking tot de discretionaire ruimte voor ambtenaren en over de organisatiecontext. De raad voor het openbaar bestuur wordt gevraagd om advies uit te brengen over de wijze waarop deze belemmeringen kunnen worden doorbroken.

## 3. De positie en rol van de rijksoverheid

Het takenpakket van de rijksoverheid is in de laatste jaren ingrijpend veranderd. Veel taken zijn gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten, of zullen binnenkort worden gedecentraliseerd (zorg, werk, jeugd, natuur, ruimte). De rijkstaken nemen af, of veranderen aanzienlijk van karakter. Stelselverantwoordelijkheid komt in de plaats van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van concrete taken. Tegelijk verandert de relatie tussen de overheid, maatschappelijke instellingen en burgers. Dat vergt andere werkwijzen en wellicht ook een ander type ambtenaar. Parallel aan deze ontwikkelingen neemt de invloed en reikwijdte van besluitvorming op Europees niveau toe. De economische en financiële crises hebben geleid tot een meer intensieve Europese samenwerking. Ook neemt de betekenis en invloed van het Europese Parlement geleidelijk, maar wel steeds meer toe. De positie van de Nederlandse rijksoverheid verandert

daardoor niet alleen in relatie tot de EU maar ook ten opzichte van provincies en gemeenten. Tenslotte is ook de organisatie van de rijksdienst recent in een aantal opzichten is veranderd. De bedrijfsvoering wordt momenteel ingrijpend geherstructureerd, de invoering van de Algemene Bestuursdienst heeft geleid tot een aanpassing van de cultuur en de ambtelijke kokers zijn meer fluïde geworden en werken beter samen. Hoe moet de rijksoverheid zich op de middellange termijn verder ontwikkelen? Wat zal op termijn (4-6 jaar) de positie en rol van de rijksoverheid zijn, wat zijn karakteristieke taken voor het Rijk en welk type organisatie, werkwijze en ambtenaar passen daar het beste bij? De raad voor het openbaar bestuur wordt gevraagd om deze vragen in hun onderlinge samenhang en fundamenteel te doordenken en daarover advies uit te brengen.

## 4. Sociale veiligheid

In de laatste decennia maakt sociale veiligheid een vast onderdeel uit van regeerakkoorden. Dit kabinet zet erop in dat burgers zich veilig moeten kunnen voelen op straten en in wijken. Veel beleidsvoornemens uit het regeerakkoord raken de veiligheidszorg op decentraal niveau. Met name de gemeenten hebben de afgelopen jaren steeds meer activiteiten op het gebied van sociale veiligheid ontplooid. Vaak ook in samenwerking met partners zoals burgers,, woningcorporaties, onderwijs, zorg, politie en openbaar bestuur. De Raad voor het openbaar bestuur heeft eerder in 2006 advies uitgebracht over 'Sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid'. Daarin gaat de Raad onder meer in op de vraag in hoeverre gemeenten optimaal gebruik maken van de mogelijkheden voor het invullen van hun regierol op dit terrein, of dat wellicht nieuwe bevoegdheden nodig zijn. Het kabinet vraagt de Raad nu om deze vraag opnieuw te bezien in vervolg op de ontwikkelingen die zich inmiddels hebben voorgedaan, zoals de reorganisatie van de politie, de decentralisaties op diverse terreinen en de veranderende verhouding tussen overheid en burgers. Het kabinet heeft onlangs in zijn nota over 'De doe-democratie' aangegeven wat dit laatste betekent voor de regierol van de overheid. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het vermogen tot samenwerking met andere overheden en met maatschappelijke partners, voor de samenhang in het beleid en de aanpak en voor het vermogen om, waar nodig, snel en slagvaardig te handelen?

**Samenhang met de kabinetsprioriteiten**

Het kabinet heeft voorafgaand aan het opstellen van de werkprogramma's van de adviesraden vijf rijksbrede thema's benoemd waarover zij de strategische raden om advies vraagt, bij voorkeur in onderlinge samenwerking en afstemming. Deze vijf vragen worden in de bijlage uitvoerig beschreven, maar betreffen samengevat:

1. Het vergroten van de kracht en het adaptief vermogen van de samenleving
2. Nieuwe scheidslijnen in de samenleving
3. Duurzame ontwikkeling
4. De verwevenheid van interne en externe veiligheid
5. Handelingsmogelijkheden van de nationale overheid.

Het advies over lokaal bestuur houdt primair, maar niet exclusief, verband met het eerste thema. Het advies 'prettig contact' raakt zowel aan het eerste als aan het vijfde thema. Het advies over de inrichting van de rijksoverheid sluit nauw aan bij het vijfde thema, maar ook het advies over lokaal bestuur raakt hieraan. Het

advies over sociale veiligheid, tot slot, kan worden betrokken bij thema vier, afhankelijk van de nadere uitwerking van deze thans nogal breed geformuleerde vraag door de opdrachtgever. De Raad voor het openbaar bestuur zal in samenspraak met de andere raden een traject in gang zetten om met name de eerste rijksbrede thema nader uit te werken en te beantwoorden, door allereerst in een gezamenlijke kenniskamer met vertegenwoordigers van de departementen de balans op te maken van reeds uitgebrachte adviezen, reeds in gang gezet beleid en concrete, nieuwe adviesvragen vanuit de departementen.
De Raad voor Volksgezondheid en Zorg heeft aangegeven de coördinatie voor thema vijf ter hand te willen nemen. Uiteraard zal de Rob voluit meewerken vanuit zijn eigen invalshoek en in het verlengde van zijn eigen adviezen hierover. Ook wil de Rob graag bijdragen aan de uitwerking van het thema 'Nieuwe scheidslijnen in de samenleving', waarvoor de WRR naar verwachting het voortouw zal nemen. Over de nadere invulling van het thema veiligheid zijn nog gesprekken gaande tussen ambtelijke deskundigen en enkele raadssecretariaten, waaronder dat van de Rob, ter nadere verduidelijking en afbakening van deze adviesvraag.

Met vriendelijke groet,

Drs. Jacq Wallage
Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

Dr. C.J.M. Breed
Secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

## Bijlage 1:

## Notitie Rijksbrede thema's ten behoeve van de programmering adviesraden

### Centrale invalshoek van de Rijksbrede thema's

De centrale vraag voor de adviezen van de adviesraden is hoe Nederland beter kan presteren, zowel ten opzichte van het verleden als ten opzichte van omringende landen. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat andere landen op een groot aantal sectoren beter scoren dan Nederland. Bovendien blijkt dat er weinig terreinen zijn waar Nederland in uitblinkt. Dit kabinet wil er op inzetten dat Nederland excelleert en precies daarin ziet het de meerwaarde van de adviesraden: om nieuwe wegen te schetsen waarlangs Nederland beter kan worden.  Het kabinet beseft dat Nederland niet op alle terreinen het beste kan zijn en dat excellentie op het ene terrein spanning kan opleveren met een ander terrein. Soms betekent dit een afweging maken – dat kan het kabinet heel goed zelf - maar soms ook betekent dit slimmer kijken naar een onderwerp. Zo is heel lang gedacht dat 'groen' ten koste moest gaan van 'groei' en vice versa, maar stukje bij beetje wordt duidelijk dat 'groene groei' niet alleen denkbaar maar ook realiseerbaar is.

Juist voor het ontwikkelen en uitdenken van dit type doorbraken hebben we de adviesraden ingesteld: om Nederland beter te maken dan het is en te bedenken hoe tegengesteld ogende belangen in elkaars verlengde kunnen worden geplaatst. Het kabinet zou graag zien dat de adviesraden in hun zoektocht naar mogelijkheden voor vooruitgang in elk geval adviseren over vijf hierna benoemde thema's. Deze vijf thema's zijn ontleend aan het regeerakkoord en de Rijksbrede Trendverkenning:

### Thema 1. Vergroten van kracht en adaptief vermogen van de samenleving

Meerdere ontwikkelingen leiden ertoe dat de verzorgingsstaat hervormd moet worden. De betaalbaarheid ervan blijkt onhoudbaar, Nederland wordt steeds meer geïntegreerd in Europa, de wensen en voorkeuren van burgers lopen steeds meer uiteen, velen willen meer individuele beslissingsruimte, etc. De vraag is hierdoor actueel welke nieuwe arrangementen te ontwikkelen zijn die een sociaal vangnet kunnen bieden dat  minder beslag legt op publieke middelen, beter past bij de huidige voorkeur van mensen en tegelijk wel een robuuste bescherming kan bieden tegen grote (economische, medische, veiligheid, e.d.) schokken in het leven van mensen. Hoever reiken hier de mogelijkheden op het gebied van privaat georganiseerde en niet-betaalde vormen van solidariteit en crisisbestrijding? Op welke manieren kan het vermogen van mensen om zelf grote veranderingen in hun leven te accommoderen, concreet versterkt worden? Welke groepen zijn daar niet toe in staat en behoeven dus nog altijd robuuste collectieve zorgarrangementen?

### Thema 2. Nieuwe scheidslijnen in de samenleving

In onze postmoderne samenleving ligt de basis van sociale ongelijkheid minder in sociaal-economische klasse maar vooral in opleidingsniveau. Maatschappelijke participatie, sociaal vertrouwen, inkomen, positie op de arbeidsmarkt, eigen woningbezit en gezondheid hangen alle sterk samen met opleidingsniveau. De kans om werkloos te worden is voor een laagopgeleide nu 2,3 maal groter dan die voor een hoog-

opgeleide. Verontrustend is ook het gegeven dat hoogopgeleiden ongeveer 20 jaar langer in goed ervaren gezondheid leven dan laagopgeleiden. Naast opleidingsniveau zijn er ook andere nieuwe scheidslijnen in de samenleving te onderkennen. In de interdepartementale kenniskamer van 19 juni 2012 werden naast opleidingsniveau ook de scheidslijnen tussen mensen met en zonder geloof, met verschillende etniciteiten, tussen jong en oud en tussen stad en platteland belicht. Verschillen in achtergrondkenmerken (zoals opleiding, leeftijd, woonplaats) klinken door in de perceptie van maatschappelijke problemen en de mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. In tijden van schaarste en onzekerheid kunnen dergelijke scheidslijnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting, onrust, en conflicten wanneer verdelingsvragen aan de orde worden gesteld. De angel lijkt vooral te zitten in de sociaal-culturele afstand tussen verschillende geledingen in de samenleving. Er is weinig onderlinge communicatie en de houding ten opzichte van de sociaaleconomische werkelijkheid divergeert. Het is dus zaak om te zoeken naar nieuwe verbindingen tussen de geledingen. Welke rol heeft de overheid met betrekking tot (nieuwe) scheidslijnen in de samenleving? Hoe gaan we als overheid om met verdergaande segregatie in de samenleving? Welke factoren zullen bijdragen aan maatschappelijke ontwrichting?

**Thema 3. Duurzame ontwikkeling**
Wereldwijd wordt de ambitie om welvaart te realiseren en voor toekomstige generaties te waarborgen gedeeld. Het gaat daarbij om bestaanszekerheid, veiligheid, welvaart in brede zin en het ecologisch fundament onder de economie. Nederland doet het goed als het gaat om kwaliteit van leven in het hier en nu, maar ligt niet “on track” als het gaat om kwaliteit van leven “later en elders”. Zo scoort Nederland slecht met betrekking tot financiële houdbaarheid, kennisniveau, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering (zie onder meer de Monitor Duurzaam Nederland). Voor duurzame ontwikkeling is het nodig om vier typen kapitaal op peil te houden: menselijk, maatschappelijk, economisch en ecologisch. De kapitalen staan niet op zichzelf; om ze optimaal te beheren is goed zicht nodig op causale verbanden, de onderlinge samenhang, de wijze waarop ontwikkelingen kunnen worden beïnvloed en de normatieve keuzen die moeten worden gemaakt. Het kabinet zet sterk in op groene groei. Daarbij ligt de nadruk op natuurlijk en economisch kapitaal. Andere beleidsterreinen richten zich op het menselijk en maatschappelijk kapitaal (onderwijs, zorg, welzijn, cultuur, bestuur, etc.). Vragen die dringend om een antwoord vragen zijn: hoe de doelen, trends en keuzes op de verschillende terreinen zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden? Welke afruilen er zijn en hoe kan synergie worden bevorderd? Hoe kunnen trendbreuken op het terrein van energie, mobiliteit en milieu tot stand worden gebracht? En hoe kunnen die bijdragen aan groei van menselijk, maatschappelijk en economisch kapitaal?

**Thema 4. Verwevenheid van interne en externe veiligheid**
Technologie (cyber) en groeiend internationaal verkeer van personen, goederen, diensten en financiën zorgen dat klassieke grenzen van het veiligheidsdomein vervagen. Binnen- en buitenlandse risico’s raken verweven evenals publieke en privae veiligheidszorg.. Tegelijk is het organiseren van veiligheid de ultieme kerntaak van de overheid. Hoe kan de overheid in die veiligheidsbehoefte blijven voorzien gegeven de snel veranderende omgeving? Naast de klassieke veiligheidsverzorgers van de overheid, zoals leger, politie, douane en marechaussee, moeten we tegenwoordig ook denken aan bijvoorbeeld de Voedsel en Warenautoriteit, de ongevallenraad en allerlei inspecties. Hoe kunnen zij zich

succesvol verhouden tot private veiligheidsdiensten, buitenlandse veiligheidsorganisaties, internetdienstverleners, particulieren, bedrijven, etc.? Hoe kan de overheid zich voorbereiden op deze veranderingen? Wat zijn de mogelijkheden en wat de grenzen van het inschakelen van derden (bedrijfsleven)?

**Thema 5. Handelingsmogelijkheden van de nationale overheid**
In de (semi)publieke sector zien we ingewikkelde hybride constructies, onduidelijke verantwoordelijkheden, problemen met toezicht en een reeks incidenten. *Governance*-vraagstukken komen daardoor hoger op de bestuurlijke agenda: hoe organiseren we publieke taken zodanig dat zaken helder en integer zijn belegd, terwijl we tegelijk gebruik maken van de netwerkpartners in markt, *civil society* en Europa? De nationale overheid is aan zet om te zoeken naar nieuwe verantwoordelijkheidsverdelingen en nieuwe manieren om publieke taken te beleggen. Een fundamentele heroriëntatie op de rol van de nationale overheid is op zijn plaats. Hoe is het gesteld met het handelingsvermogen van de nationale overheid en hoe kan zij effectief opereren in deze situatie? Welke verhouding tussen taken en verantwoordelijkheden op EU-, centraal niveau en decentraal niveau is – gegeven de huidige maatschappelijke ontwikkelingen – op zijn plaats?